

รูปแบบความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทาน ในโครงการบริหารจัดการน้ำ*

MODEL OF PUBLIC SERVICES COLLABORATION OF THE ROYAL IRRIGATION DEPARTMENT IN WATER MANAGEMENT PROJECTS

นันทวัฒน์ ธาณินทร์เดชานันท์*, จันทรานุช มหากาญจนะ

Nantawat Thanindechanan*, Chandra-nuj Mahakanjana

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, Bangkok, Thailand

*Corresponding author E-mail: kikkamel@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาเหตุผลและกระบวนการสร้างความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทาน 2) เพื่อศึกษาองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของกระบวนการสร้างความร่วมมือ 3) เพื่อพัฒนาตัวแบบในการสร้างความร่วมมือเพื่อให้บริการสาธารณะของกรมชลประทาน เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้บริหารกรมชลประทานและโครงการชลประทาน พนักงานระดับปฏิบัติการ ผู้ใช้น้ำชลประทาน และองค์การที่เกี่ยวข้อง จำนวน 84 คน ใช้วิธีการเลือกอย่างเจาะจงและวิธีการสุ่มแบบก้อนหิมะหรือแบบลูกโซ่ เครื่องมือสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม และใช้การวิเคราะห์เปรียบเทียบเชิงคุณภาพ พบว่า 1) กรมชลประทานใช้กระบวนการความร่วมมือเป็นกลยุทธ์ในการแก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรและความขัดแย้ง 2) องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของกระบวนการสร้างความร่วมมือ ได้แก่ กระบวนการส่งน้ำและบำรุงรักษาโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม 14 ขั้นตอน และพลวัตความร่วมมือ 3) ผู้วิจัยเสนอรูปแบบกระบวนการความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทานที่เหมาะสม 3 ประเภท โดยแบ่งเป็น 2 สภาพการณ์ 1) พื้นที่ที่เป็นพื้นที่เปิด มีผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก มีความต้องการใช้น้ำในกิจกรรมที่แตกต่างกัน มีความต้องการน้ำในปริมาณที่แตกต่างกัน และในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ควรนำกระบวนการส่งน้ำและบำรุงรักษาโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม 14 ขั้นตอนมาใช้ร่วมกับกระบวนการความร่วมมือกรณีพิเศษ 2) พื้นที่ที่เป็นพื้นที่ปิด มีผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก มีความต้องการน้ำในปริมาณที่แตกต่างกัน และในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน รวมถึงเป็นพื้นที่ปิด ผู้มีส่วนได้เสียจำนวนไม่มาก ควรนำกระบวนการส่งน้ำและบำรุงรักษาโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม 14 ขั้นตอนมาใช้ร่วมกับพลวัตความร่วมมือ

คำสำคัญ: รูปแบบ, ความร่วมมือ, การให้บริการสาธารณะ, การบริหารจัดการน้ำ, กรมชลประทาน

Abstract

The aims of research are as follows: 1) to investigate the reasons and process for establishing collaboration in the public service of the Royal Irrigation Department 2) to investigate the element that contribute to the success of the process for establishing collaboration. 3) to create a model for collaboration in the public service of the Royal Irrigation Department, using qualitative research methods. There are key information providers including: Executives of the

Royal Irrigation Department and Irrigation Project, operational staff, water users and related organizations totaling 84 people. Using a specific selection method and a snowball sampling method, using semi-structured interview tools using in-depth interviews, non-participant observation and using Qualitative Comparative Analysis. Findings of the study, 1) The Royal Irrigation Department employs the process of collaboration as a strategy to solve personnel shortages and resolve conflicts. 2) The Royal Irrigation Department's tools for water delivery and maintenance the farmers participated in the 14-step process and collaborative dynamics. 3) The researcher has proposed a model of collaboration in the public service of the Royal Irrigation Department that is appropriate in three types, divided into two situations: 1) The area in providing public services is open space, and it has people with disabilities. Many stakeholders have different needs for water in different activities, different amounts of water, and at different times. The water delivery and maintenance the farmers participated in the 14-step process should be used in conjunction with the special collaboration process. 2) The area in providing public services is open space, and it has people with disabilities. Many stakeholders have different needs for water in different activities, different amounts of water, and at different times. Including the closed nature of the area, a small number of stakeholders should implement the water delivery and maintenance the farmers participated in the 14-step process along with collaborative dynamics.

Keywords: Model, Collaboration, Public Services, Water Management, The Royal Irrigation Department

บทนำ

การให้บริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐมีบทบาทอย่างสูงในการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต (Caduff, C., 2010); (Tonon, G., 2017); (Kvartiuk, V., 2016) การแก้ปัญหาความขัดแย้ง (Dare, L. & Evans, M., 2017) ก่อให้เกิดความเสมอภาคและยุติธรรม (Resurreccion, B. P., et al., 2004); (Singh, M., et al., 2014) และการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม (Kosec, M. & Wantchekon, L., 2018); (Bano, M., 2018) จะเห็นได้ว่าประโยชน์ของการให้บริการสาธารณะมีความหลากหลายและครอบคลุมในหลายมิติ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐที่ให้บริการสาธารณะมีหน้าที่และบทบาทที่แตกต่างกันไปตามแต่ละภารกิจของหน่วยงานและระดับของหน่วยงาน (สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน, 2552) อีกทั้งยังมีอำนาจในการจัดสรรหรือควบคุมทรัพยากร และมีความสามารถในการสร้างกฎระเบียบ รวมทั้งการบังคับใช้กฎระเบียบนั้นด้วย (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2559) ผู้ที่ต้องพึ่งพาบริการสาธารณะจากภาครัฐจึงมีบทบาทเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามเท่านั้น

ถึงแม้ว่าหน่วยงานภาครัฐที่ให้บริการสาธารณะนั้นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาสู่กระบวนการความร่วมมือ โดยปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 และต่อเนื่องในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ก็ตาม แต่ความร่วมมือของประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังอยู่ในระดับน้อยหรือมีบทบาทไม่มากนัก (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560) กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับทรัพยากร “น้ำ” ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญในหลากหลายมิติทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม ที่ต้องพึ่งพา “น้ำ” ในการดำเนินกิจกรรม มีการใช้พื้นที่ในการทำเกษตรโดยรวมจำนวน 149 ล้านไร่ มีพื้นที่ชลประทานทั้งประเทศจำนวน 30,263,545 ล้านไร่ มีโครงการชลประทานขนาดใหญ่และขนาดกลางรวมกันจำนวน 24.66 ล้านไร่ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2563) เมื่อน้ำเป็นทรัพยากรที่สำคัญในกิจกรรมต่าง ๆ กรม

ชลประทาน จึงเปรียบเสมือนเจ้าของทรัพยากร เพราะมีอำนาจในการจัดสรรหรือควบคุมทรัพยากร และสามารถสร้างกฎระเบียบรวมทั้งการบังคับใช้กฎระเบียบนั้นด้วย จึงส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง กรมชลประทานกับผู้ใช้ น้ำ หรือระหว่างผู้ใช้น้ำด้วยกันเอง ซึ่งมีตัวอย่างเชิงประจักษ์ที่เกิดปัญหาจากความต้อการน้ำจัดเพื่อทำการเกษตรและน้ำเค็มในการทำการประมงและเลี้ยงกุ้งที่ของชุมชนแพรทนามแดง อำเภอมัทพวา จังหวัดสมุทรสงคราม จนก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกรมชลประทานและระหว่างผู้ใช้น้ำด้วยกันเอง ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนไม่สามารถจัดปัญหาเหล่านี้ได้เพียงลำพังหรือองค์การเดียวได้ (Faulkner, D. & de Rond, M., 2000) การแก้ปัญหาเหล่านี้ต้องอาศัยความร่วมมือกับองค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Austin, J. E., 2000); (Gray, B., 1985) โดยการเปิดกว้างให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาซึ่งเป็นเป็นแนวทางที่สำคัญและเป็นหัวใจของการแก้ไขปัญหาสาธารณะมีความสลับซับซ้อนนี้ได้ (Selsky, J. W. & Parker, B., 2005); (Huxham, C., 1996) ความร่วมมือจึงเป็นศูนย์กลางของความพยายามในการปฏิรูปภาครัฐและพัฒนาขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะ (Kekez, A., et al., 2018)

กรมชลประทาน ได้มีการเผยแพร่แนวทางการร่วมมือในการให้บริการสาธารณะดังกล่าวแล้ว แต่ยังมีคำถามสำคัญที่ต้องถามและค้นหาคำตอบ คือ เหตุผลของการสร้างความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทาน คืออะไร กระบวนการของการสร้างความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทานมีลักษณะอย่างไร องค์ประกอบใดที่ทำให้บางพื้นที่ในโครงการบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทานจึงประสบความสำเร็จ แต่บางพื้นที่ซึ่งยังไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งเป็นช่องว่างทางการวิจัย ที่ผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษา และมุ่งเน้นไปที่การขยายขอบเขตและองค์ความรู้ในเรื่องความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเชิงวิชามากขึ้น รวมทั้งเพื่อเสนอแนะนโยบายการสร้างความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทานและหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ต่อไป ดังนั้น การศึกษาความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทานจะส่งผลดีต่อการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐที่มีลักษณะการให้บริการสาธารณะที่คล้ายคลึงกัน อีกทั้งยังผลให้เกิดผลดีต่อสังคมในเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการแก้ปัญหาความขัดแย้งก่อให้เกิดความเสมอภาคและยุติธรรม และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และสุดท้ายย่อมส่งผลดีต่อประเทศชาติในด้านเศรษฐกิจและสังคม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเหตุผลและกระบวนการการสร้างความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทาน
2. เพื่อศึกษาองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของกระบวนการการสร้างความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทาน
3. เพื่อพัฒนาตัวแบบในการสร้างความร่วมมือเพื่อให้บริการสาธารณะของกรมชลประทาน

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษารูปแบบความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทานในโครงการบริหารจัดการน้ำ ในครั้งนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

การวิจัยนี้ใช้วิธีการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยใช้เกณฑ์ตามความเห็นของ Merriam, S. B. ที่ว่าด้วยตัวกำหนดการใช้วิธีการศึกษา 4 ข้อหลัก ได้แก่ 1) คำถามการวิจัยที่เกี่ยวกับ ทำไม และ อย่างไร 2) การที่นักวิจัยไม่สามารถควบคุมปัจจัยที่ต้องการศึกษาได้ 3) ผลลัพธ์ที่ต้องการอยู่ที่การทำทำความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับกรณีศึกษานั้นๆ และ 4) สามารถระบุขอบเขตของระบบที่ใช้ในการศึกษาได้ (Merriam, S. B., 1988) การเลือกกรณีศึกษา ผู้วิจัยได้ใช้รายชื่อโครงการความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทาน จำนวน 61 โครงการเป็นแหล่งข้อมูล และใช้เกณฑ์การคัดเลือกอย่างเฉพาะเจาะจง ดังนี้ 1) ใช้เกณฑ์การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ



(Collaborative Governance) ที่เสนอโดย Chris Ansell and Alison Gash เป็นเกณฑ์ในการเลือกกรณีศึกษา ได้แก่ 1.1) กระบวนการนั้นริเริ่มโดยหน่วยงานภาครัฐ 1.2) รวมถึงการมีส่วนร่วมของบุคคลหรือหน่วยงานที่ไม่ได้มาจากภาครัฐ 1.3) ผู้เข้าร่วมมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยตรงและไม่ได้เป็นเพียงที่ปรึกษาหรือให้กับหน่วยงานภาครัฐ 1.4) การจัดการต้องเป็นทางการ 1.5) การตัดสินใจเป็นฉันทามติ และ 1.6) การจัดการต้องเป็นสาธารณะ

2) กรณีศึกษาที่เลือกต้องมีโครงการหรือผลงานที่เกิดจากความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะเป็นที่ปรากฏ นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดเกณฑ์เพิ่มเติมสำหรับการเลือกกรณีศึกษา ดังนี้ 2.1) ต้องดำเนินโครงการเสร็จสิ้นแล้ว กล่าวคือ ความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะนั้นได้ถูกปรับใช้ในวิถีชีวิตปกติแล้ว จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ผู้วิจัยได้เลือกโครงการหรือกิจกรรมความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทานมาเป็นกรณีศึกษา ดังนี้

- 1) การบริหารจัดการน้ำในระบบนิเวศ 3 น้ำ แพรกหนามแดง อ. อัมพวา จ. สมุทรสงคราม
- 2) โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรี (ชลประทานเขื่อนเพชร) ต. ท่าคอย อ. เมืองเพชรบุรี จ. เพชรบุรี
- 3) กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน อ่างเก็บน้ำห้วยสงสัย ต. เขากระปุก อ. ท่ายาง จ. เพชรบุรี
- 4) กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน อ่างเก็บน้ำห้วยสาม ต. เขากระปุก อ. ท่ายาง จ. เพชรบุรี และ
- 6) กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน อ่างเก็บน้ำกระหว่างสาม ต. ป่าเต็ง อ. แก่งกระจาน จ. เพชรบุรี

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างใช้วิธีการเลือกอย่างเฉพาะเจาะจงและวิธีการสุ่มแบบก้อนหิมะหรือแบบลูกโซ่ (Snowball Sampling) ได้แก่ อธิบดีกรมชลประทาน ผู้อำนวยการกองส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้อำนวยการโครงการชลประทานเพชรบุรี ผู้อำนวยการโครงการชลประทานสมุทรสงคราม ผู้อำนวยการโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรี (ชลประทานเขื่อนเพชร) พนักงานระดับปฏิบัติการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา องค์กรที่สนับสนุนการวิจัย คณะกรรมการจัดการชลประทาน กลุ่มพื้นฐานการจัดการชลประทาน หัวหน้าเครือข่าย จำนวน 84 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง การเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม การวิเคราะห์ข้อมูลจะดำเนินการไปพร้อมกับการเก็บข้อมูล และกระทำอย่างต่อเนื่องไปตลอดกระบวนการวิจัย โดยใช้แนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลของ Miles, M. B. & Huberman, A. M. ได้แก่ 1) การย่อข้อมูลลง (Data Reduction) หรือการจัดระเบียบข้อมูล (Data Organizing) (ชาย โปธิสิตา, 2556) เป็นการจัดการข้อมูลให้เป็นระเบียบ เพื่อพร้อมที่จะแสดงข้อมูลอย่างเป็นระบบ 2) การแสดงข้อมูล (Data Display) โดยการนำเสนอข้อมูลในรูปของการพรรณนา และ 3) การหาข้อสรุป ตีความและตรวจสอบความถูกต้องของผลวิจัย (Conclusion, Interpretation and Verification) (Miles, M. B. & Huberman, A. M., 1994) การวิเคราะห์เชิงอธิบายจะมีการวิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีศึกษา เพื่อระบุองค์ประกอบที่สัมพันธ์กับการมีหรือไม่มีการบูรณาการความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทาน โดยใช้ การวิเคราะห์เปรียบเทียบเชิงคุณภาพ (Qualitative Comparative Analysis) (Ragin, C. C., 1989); (Ragin, C. C., et al., 2003); (Rihoux, B. & Ragin, C. C., 2009)

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า กรมชลประทานใช้แนวคิดและกระบวนการความร่วมมือเป็นกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหา การขาดแคลนบุคลากรที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของบริบททางการเมือง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง อัตรากำลังของกรมชลประทานและยังเป็นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างกรมชลประทานและผู้ใช้ น้ำ หรือระหว่างผู้ใช้น้ำด้วยกันเอง โดยเครื่องมือที่กรมชลประทานใช้ในกระบวนการความร่วมมือ ได้แก่ กระบวนการส่งน้ำ และบำรุงรักษาโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมตามกระบวนการ 14 ขั้นตอน เป็นหลักและกระบวนการความร่วมมือกรณีพิเศษในโครงการบริหารจัดการน้ำที่มีการร้องขอ องค์ประกอบที่ทำให้ความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทานประสบความสำเร็จ ได้แก่ การมีส่วนร่วมตามหลักการ แรงจูงใจร่วมกันและความสามารถในการ

ดำเนินการร่วมกัน ที่มีลักษณะเป็นพลวัต ซึ่งเรียกว่าพลวัตความร่วมมือซึ่งใช้ควบคู่ไปกับเครื่องมือที่กรมชลประทานใช้ในกระบวนการความร่วมมือ การนำเครื่องมือดังกล่าวมาใช้ในกระบวนการความร่วมมือนั้นมีใช้รูปแบบที่เหมาะสมที่สุดเสมอไป ผู้วิจัยจึงเสนอรูปแบบกระบวนการความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทานที่เหมาะสมกับประเทศไทย 3 ประเภท กล่าวคือ ไม่ว่าจะเลือกรูปแบบใดควรคำนึงถึงองค์ประกอบที่เหมาะสมกับพื้นที่ควบคู่ไปกับความสามารถและความต้องการขององค์การหรือผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่เป็นสำคัญ โดยแบ่งเป็น 2 สภาพการณ์ ได้แก่ 1) พื้นที่ความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทานมีลักษณะพื้นที่เปิด มีผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก มีความต้องการใช้น้ำในกิจกรรมที่แตกต่างกัน มีความต้องการน้ำในปริมาณที่แตกต่างกัน และในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ควรนำกระบวนการส่งน้ำและบำรุงรักษาโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมตามกระบวนการ 14 ขั้นตอนมาใช้ร่วมกับกระบวนการความร่วมมือกรณีพิเศษ และ 2) พื้นที่ความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทานมีลักษณะพื้นที่เปิด มีผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก มีความต้องการน้ำในปริมาณที่แตกต่างกัน และในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน รวมถึงลักษณะพื้นที่ปิด ผู้มีส่วนได้เสียจำนวนไม่มากนัก ควรนำกระบวนการส่งน้ำและบำรุงรักษาโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมตามกระบวนการ 14 ขั้นตอนมาใช้ควบคู่ไปกับพลวัตความร่วมมือ

การศึกษาเหตุผลและกระบวนการการสร้างความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทานพบว่า โครงการบริหารจัดการน้ำในระบบนิเวศ 3 น้ำ แพรกหนามแดง ได้เริ่มกระบวนการความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำมาอย่างยาวนานก่อนการบังคับใช้กระบวนการความร่วมมือของกรมชลประทานและขยายกิจกรรมไปยังกลุ่มองค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับแม่น้ำแม่กลองและคลองแพรกหนามแดง โดยนำความรู้จากการวิจัยเพื่อท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนและเป็นพี่เลี้ยงจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมมาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาหน้าในคลองแพรกหนามแดง สำหรับโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรี (ชลประทานเขื่อนเพชร) มีการนำกระบวนการความร่วมมือมาใช้อย่างจริงจังและได้รับความร่วมมือโดยสามารถตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำได้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดโดยเน้นการใช้กระบวนการส่งน้ำและบำรุงรักษาโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมตามกระบวนการ 14 ขั้นตอนมาเป็นเครื่องมือหลักในการบริหารจัดการ ซึ่งมีลักษณะเป็นการบังคับใช้ตามกฎหมาย สำหรับโครงการบริหารการใช้น้ำชลประทานอ่างเก็บน้ำห้วยสงสัยนั้น มีลักษณะเป็นพื้นที่ปิด มีตัวแสดงที่เกี่ยวข้องไม่มากนัก การแก้ปัญหาความขัดแย้งจึงไม่ใช้เวลายาวนาน และยังสามารถพัฒนาความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำในโครงการได้ด้วยตนเองอีกด้วย สำหรับโครงการบริหารจัดการน้ำชลประทานอ่างเก็บน้ำพุทธสวรรค์ เริ่มนำกระบวนการส่งน้ำและบำรุงรักษาโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมตามกระบวนการ 14 ขั้นตอนมาปรับใช้หลังจากมีการบังคับใช้จากกรมชลประทาน แต่ด้วยความพร้อมและความเข้มแข็งของผู้นำและกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีมาก่อนการบังคับใช้ รวมถึงการมีอ่างเก็บน้ำในพื้นที่ถึง 2 อ่าง ทำให้กระบวนการความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำเป็นไปอย่างราบรื่น สำหรับโครงการบริหารจัดการน้ำชลประทานอ่างเก็บน้ำห้วยสามเขา นำกระบวนการส่งน้ำและบำรุงรักษาโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมตามกระบวนการ 14 ขั้นตอนมาปรับใช้โดยการบังคับใช้จากกรมชลประทาน และได้นำวิธีการที่ได้ศึกษาจากโครงการบริหารการใช้น้ำชลประทานอ่างเก็บน้ำห้วยสงสัย มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับพื้นที่ของตนเอง สำหรับโครงการบริหารการใช้น้ำชลประทานอ่างเก็บน้ำกระหำงสาม ความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากมีการบุกรุกเข้ามาในพื้นที่การทำเกษตรกรรมของข้างป่า และยังไม่สามารถหาวิธีป้องกันได้ ผู้ใช้น้ำจึงเปลี่ยนมาเป็นการเลี้ยงปลุ่สัตว์แทน จึงมีเพียงกรมชลประทานดำเนินการตามวาระที่กำหนดไว้แต่เพียงหน่วยงานเดียว ผู้ใช้น้ำจึงเป็นเพียงการตั้งกลุ่มขึ้นมาตามระเบียบของกรมชลประทาน

การพึ่งพาทรัพยากรในการบริหารจัดการน้ำของโครงการบริหารจัดการน้ำในระบบนิเวศ 3 น้ำ แพรกหนามแดงนั้น ชุมชนแพรกหนามแดงพึ่งพากรมชลประทานทางด้านอำนาจทางกฎหมาย งบประมาณ ความเชี่ยวชาญจากกรมชลประทาน โดยการบังคับใช้กฎหมายตามนโยบายความร่วมมือและอำนาจในการอนุญาตเปิด - ปิดน้ำตามฉันทามติหรือการร้องขอจากกรมชลประทานหรือกลุ่มผู้ใช้น้ำ และพึ่งพางบประมาณจาก กรม

ชลประทานในการจัดทำโครงการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในคลองแพรกหนามแดง รวมทั้งพึ่งพาความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของบุคลากรในกรมชลประทานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำใน คลองแพรก หนามแดง สำหรับโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเพชรบุรี (ชลประทานเขื่อนเพชร) เปรียบเสมือนองค์การที่เป็น ศูนย์กลาง มีอำนาจในการจัดสรรหรือควบคุมทรัพยากรและมีความสามารถในการสร้างกฎระเบียบรวมทั้งการ บังคับใช้กฎระเบียบนั้นด้วย เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนและแบ่งปันทรัพยากรให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำ ถึงแม้ว่าจะต้อง พึ่งพาข้อมูลและทรัพยากรบุคคลจากผู้ใช้น้ำเพื่อดำเนินการ แต่ก็สามารถใช้กฎหมายบังคับให้ผู้ใช้น้ำปฏิบัติตาม กระบวนการส่งน้ำและบำรุงรักษาโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมตามกระบวนการ 14 ขั้นตอน ซึ่งเป็นเครื่องมือหลักใน การบริหารจัดการ สำหรับโครงการบริหารการใช้น้ำชลประทานอ่างเก็บน้ำห้วยสงสัย โครงการบริหารจัดการน้ำ ชลประทานอ่างเก็บน้ำพุสวรรค์ การพึ่งพาทรัพยากรเป็นไปตามเครื่องมือที่กรมชลประทานใช้ในกระบวนการความ ร่วมมือ กล่าวคือ กรมชลประทานพึ่งพาข้อมูลและทรัพยากรบุคคลจากกลุ่มผู้ใช้น้ำ และกลุ่มผู้ใช้น้ำพึ่งพา ทรัพยากรทางด้านอำนาจทางกฎหมาย งบประมาณ ความเชี่ยวชาญจาก กรมชลประทาน แต่ในการปฏิบัติจริง กลุ่มผู้ใช้น้ำในโครงการมีอำนาจในการบริหารจัดการน้ำในระดับให้อำนาจกับประชาชน (Empower) และมี งบประมาณในการบริหารจัดการในกรณีเร่งด่วนและใช้ในกิจกรรมอื่นเป็นทุนสำรองอยู่แล้ว สำหรับโครงการ บริหารจัดการน้ำชลประทานอ่างเก็บน้ำห้วยสามเขา การพึ่งพาทรัพยากรเป็นไปตามเครื่องมือที่กรมชลประทานใช้ ในกระบวนการความร่วมมือ กล่าวคือ กรมชลประทานพึ่งพาข้อมูลและทรัพยากรบุคคลจากกลุ่มผู้ใช้น้ำ และกลุ่ม ผู้ใช้น้ำพึ่งพาทรัพยากรทางด้านอำนาจทางกฎหมาย งบประมาณ ความเชี่ยวชาญจากกรมชลประทาน เนื่องจาก กลุ่มผู้ใช้น้ำในโครงการมิได้เก็บเงินทุนสำรอง สำหรับโครงการบริหารการใช้น้ำชลประทานอ่างเก็บน้ำกระหำงสาม มิได้มีการพึ่งพาทรัพยากรจากกรมชลประทาน เนื่องจากมิได้ใช้เครื่องมือที่กรมชลประทานบังคับใช้ในกระบวนการ ความร่วมมือ มีเพียงกรมชลประทานเข้ามาปฏิบัติการตามวาระของหน่วยงานเพียงเท่านั้น

การศึกษาองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของกระบวนการสร้างความร่วมมือในการให้บริการ สาธารณะของกรมชลประทาน พบว่า องค์ประกอบที่ทำให้ความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรม ชลประทานประสบความสำเร็จ ได้แก่ บริบทสิ่งแวดล้อม ที่มีพลวัตทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นองค์ประกอบเริ่มต้นของความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทาน องค์ประกอบด้าน เครือข่ายความเชื่อมโยงระดับองค์การและบุคคล ทรัพยากรน้ำเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ทุกองค์การต้องการเป็น เจ้าของทรัพยากร แต่พลวัตทางการเมืองในเรื่องแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ก่อให้เกิดแนวคิดความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำและกลายเป็นองค์ประกอบนโยบายความร่วมมือของ กรมชลประทานและยังก่อให้เกิดการขาดแคลนทรัพยากรบุคคลของกรมชลประทานซึ่งเป็นองค์ประกอบที่เป็น บริบทเบื้องต้นของความร่วมมือ องค์ประกอบทั้ง 5 นี้เป็นองค์ประกอบในบริบทสิ่งแวดล้อมของโครงการบริหาร จัดการน้ำของ กรมชลประทานใน 6 โครงการ ระดับความขัดแย้ง/ระยะเวลาของความขัดแย้งเป็นองค์ประกอบใน บริบทสิ่งแวดล้อมของการบริหารจัดการน้ำในระบบนิเวศ 3 น้ำ แพรกหนามแดง โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา เพชรบุรี (ชลประทานเขื่อนเพชร) และกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานอ่างเก็บน้ำห้วยสงสัย จากบริบท สิ่งแวดล้อมจะนำสู่ความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทาน จะมีตัว ขับเคลื่อนที่ก่อให้เกิด กระบวนการสร้างความร่วมมือ ได้แก่ สิ่งจูงใจที่ตามมาหากร่วมมือกับองค์การต่าง ๆ และการพึ่งพาทรัพยากรจาก องค์การที่ร่วมมือกัน ความเป็นผู้นำซึ่งมีความโดดเด่นอย่างมากในกระบวนการความร่วมมือนี้ เป็นองค์ประกอบที่ เป็นตัวขับเคลื่อนให้เกิดกระบวนการความร่วมมือที่แท้จริง เมื่อตัวขับเคลื่อนได้ดำเนินการและมีองค์การต่าง ๆ เข้า มาสู่กระบวนการและมีลักษณะเป็นพลวัต การมีส่วนร่วมตามหลักการจึงเป็นการนำแนวทางการบริหารจัดการ น้ำตามกระบวนการส่งน้ำและบำรุงรักษาโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมตามกระบวนการ 14 ขั้นตอน มาประยุกต์ใช้ให้

เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และความต้องการของผู้ใช้น้ำในโครงการบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทานใน 6 โครงการ โดยมีองค์ประกอบ ได้แก่ การค้นพบ การนิยาม การพิจารณา การตัดสินใจ การกำกับและติดตาม

องค์ประกอบแรงจูงใจร่วมกันก็เสมือนหัวใจของพลวัตความร่วมมือที่เกิดจากความไว้วางใจซึ่งกันซึ่งเป็นเสมือนจุดยึดเหนี่ยวของความร่วมมือ ความเข้าใจกันระหว่างกรมชลประทานและผู้ใช้ น้ำหรือระหว่างผู้ใช้ น้ำด้วยกันเอง ความถูกต้องภายใต้ฉันทามติ/กฎหมาย และความมุ่งมั่นร่วมกัน

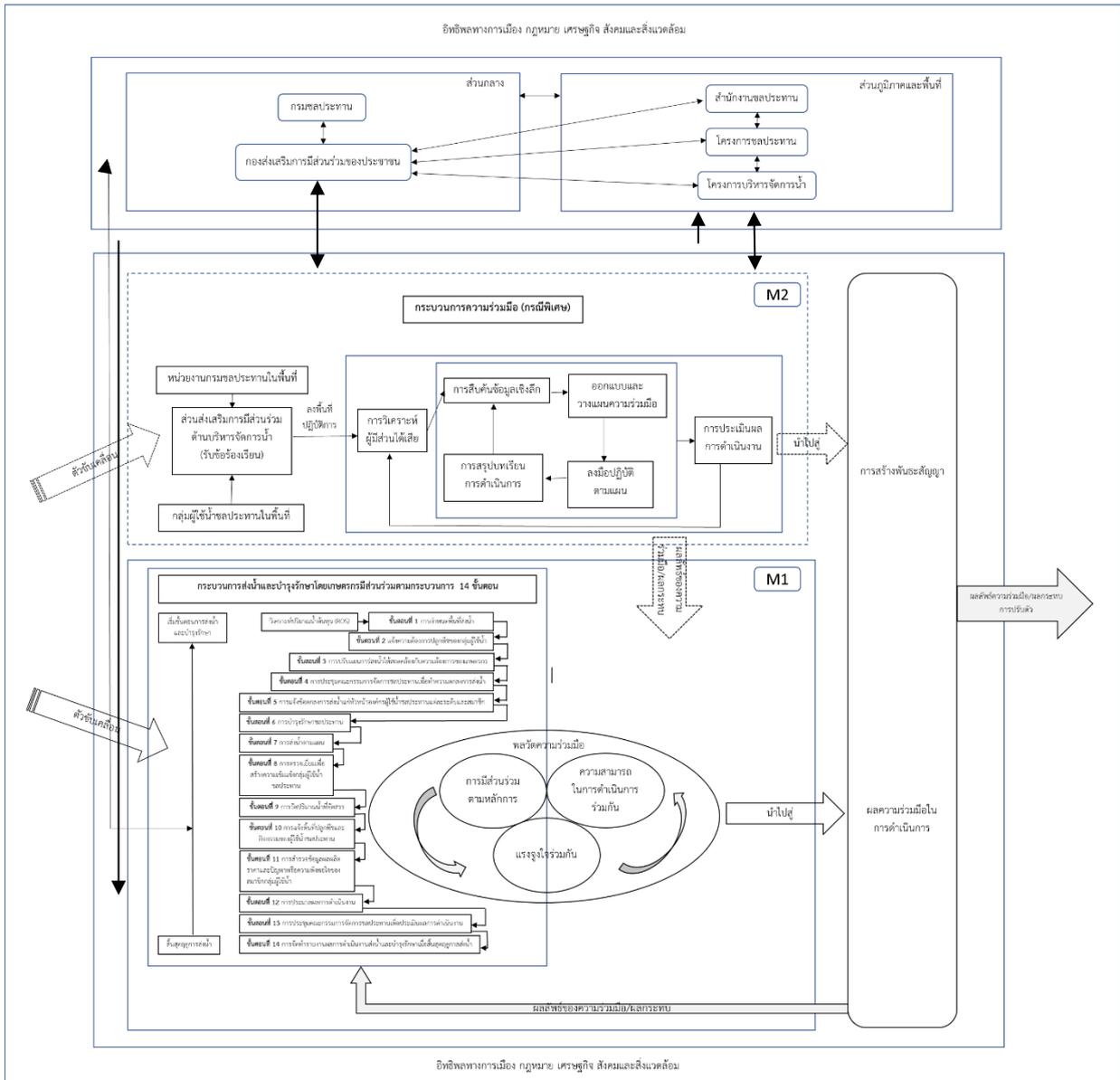
สำหรับความสามารถในการดำเนินการร่วมกัน มีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ การจัดการสถาบันที่ดำเนินการร่วมกันและดำเนินการตามความเชี่ยวชาญของแต่ละองค์การ ความเป็นผู้นำที่โดดเด่นในการดำเนินการ รวมทั้งความรู้ในการบริหารจัดการน้ำบนฐานความร่วมมือ และทรัพยากรที่สามารถสนับสนุนและดำเนินการได้ด้วยตนเอง การแสดงผลความร่วมมือในการดำเนินการ มีเพียงโครงการการบริหารจัดการน้ำในระบบนิเวศ 3 น้ำ แพรกหนามแดงเท่านั้นที่ผลของความร่วมมือในการดำเนินการขึ้นอยู่กับบริบททั้ง 2 ได้แก่ กระบวนการความร่วมมือตามขั้นตอน 14 ขั้นตอนและกระบวนการความร่วมมือกรณีพิเศษ องค์ประกอบการรับรองการได้มาซึ่งทรัพยากรน้ำและการบริหารจัดการน้ำตามที่กลุ่มต้องการ การบังคับใช้นโยบาย กฎหมายฉันทามติ หรือข้อตกลงการจัดเตรียมทรัพยากร การสร้าง/การอนุญาต สำหรับองค์ประกอบปรับตัว การเปลี่ยนแปลงในบริบทสิ่งแวดล้อมจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทาน ในโครงการบริหารจัดการน้ำทั้ง 6 โครงการ

ตัวแบบในการสร้างความร่วมมือเพื่อให้บริการสาธารณะของกรมชลประทาน ผู้วิจัยพบว่า ความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทานที่นำกระบวนการส่งน้ำและบำรุงรักษาโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมตามกระบวนการ 14 ขั้นตอนมาใช้ในกระบวนการความร่วมมือมีใช้รูปแบบที่เหมาะสมที่สุดเสมอไป ในบริบทของความหลากหลายในพื้นที่ของประเทศไทย แต่ละพื้นที่มีจำนวนบุคลากร ผู้มีส่วนได้เสีย สภาพภูมิประเทศและสภาพปัญหาหรือความต้องการแตกต่างกัน ผู้วิจัยจึงเสนอรูปแบบกระบวนการความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทานที่เหมาะสมกับประเทศไทย 3 ประเภท กล่าวคือ ไม่ว่าจะเลือกรูปแบบใดควรคำนึงถึงองค์ประกอบที่เหมาะสมกับพื้นที่ควบคู่ไปกับความสามารถและความต้องการขององค์การหรือผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่เป็นสำคัญ โดยแบ่งเป็น 2 สภาพการณ์ ดังรูปภาพที่ 1 และมีรายละเอียด ดังนี้

1. พื้นที่ความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทานมีลักษณะพื้นที่เปิด มีผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก มีความต้องการใช้น้ำในกิจกรรมที่แตกต่างกัน มีความต้องการน้ำในปริมาณที่แตกต่างกัน และในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ควรนำกระบวนการส่งน้ำและบำรุงรักษาโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมตามกระบวนการ 14 ขั้นตอนมาใช้ร่วมกับกระบวนการความร่วมมือกรณีพิเศษ

2. พื้นที่ความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทานมีลักษณะพื้นที่เปิด มีผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก มีความต้องการน้ำในปริมาณที่แตกต่างกัน และในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน รวมถึงลักษณะพื้นที่ปิด ผู้มีส่วนได้เสียจำนวนไม่มากนัก ควรนำกระบวนการส่งน้ำและบำรุงรักษาโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมตามกระบวนการ 14 ขั้นตอนมาใช้

รูปแบบความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทาน



ภาพที่ 1 รูปแบบความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทาน

อภิปรายผล

การศึกษาความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะ กรณีศึกษาโครงการบริหารจัดการน้ำ ของกรมชลประทานใน 6 โครงการบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทาน มีดังนี้

แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงในบริบทสิ่งแวดล้อม (Environment) แนวคิดนี้ก่อให้เกิดการปฏิรูปทั้งระดับโครงสร้างองค์กรของกรมชลประทานและนโยบายของกรมชลประทาน มีการปรับลดขนาดองค์การตามแนวคิดนี้ สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่ปรากฏในประเทศอังกฤษและอื่น ๆ (Pollitt, C., 2003) โดยการยุบตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างประจำเมื่อเกษียณอายุ ทำให้กรมชลประทานขาดแคลนบุคลากรการจัดตั้งกองส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของกรมชลประทานจึงเป็นการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ ลดความขัดแย้งทั้งระหว่างกรมชลประทานกับผู้ใช้น้ำหรือระหว่าง

ผู้ใช้น้ำด้วยตนเองและยังสามารถทดแทนการขาดแคลนบุคคลากรของกรมชลประทานในการปฏิบัติงานในพื้นที่ได้อีกด้วย

กระบวนการการสร้างความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทาน เริ่มจากการนำแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) มาใช้ในการบริหารเป็นแนวคิดที่เน้นความร่วมมือ การบูรณาการและการประสานงานในการคิดและปฏิบัติการร่วมกันทั้งในแนวราบและแนวดิ่ง โดยมีเป้าหมายเพื่อการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในภาครัฐให้คุ้มค่า รวมทั้งเพื่อสร้างการประสานพลังโดยรวมผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นสำคัญเข้าไว้ด้วยกัน และเพื่อจัดการปัญหาการทับซ้อนของภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการและส่งเสริมบริการสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ใช้ในประเทศอังกฤษและอีกหลาย ๆ ประเทศในช่วงทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา (Pollitt, C., 2003) การใช้แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ในกรมชลประทานก่อให้เกิดการปฏิรูปทั้งระดับโครงสร้างองค์กรของ กรมชลประทานและนโยบายของกรมชลประทาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ (Collaborative Governance) ที่เสนอโดย Ansell, C. & Gash, A. ว่าอิทธิพลทางการเมือง กฎหมาย เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่กลายเป็นตัวขับเคลื่อนกระบวนการความร่วมมือ โดยมีผู้นำในองค์การภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ร่วมมือกันในการเริ่มต้นและกำหนดทิศทางของกระบวนการความร่วมมือ (Ansell, C. & Gash, A., 2007) โดยกรมชลประทานใช้แนวทางการบริหารจัดการน้ำ ตามกระบวนการส่งน้ำและบำรุงรักษาโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมตามกระบวนการ 14 ขั้นตอน เป็นเครื่องมือหลักในการดำเนินการร่วมกัน ฉันทามติเป็นความร่วมมือที่มีการปฏิสัมพันธ์ผ่านการเจรจาต่อรองที่นำมาใช้ในกระบวนการความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทาน ซึ่งเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับการให้บริการสาธารณะ และสอดคล้องกับแนวคิดของ Thompson, A. M., et al. ที่ได้แสดงความคิดเห็นว่า ความร่วมมือเป็นรูปแบบหนึ่งของการปฏิสัมพันธ์อีกทั้งยังเสนอว่า ความร่วมมือเป็นกระบวนการที่ตัวแสดงมีอิสระหรือกึ่งอิสระ มีการปฏิสัมพันธ์ผ่านการเจรจาต่อรอง ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมทั้งสร้างกฎและโครงสร้างที่กำกับความสัมพันธ์และวิธีการที่กระทำและการตัดสินใจของตัวแสดงเหล่านั้นเอง การร่วมมือกันเป็นการเพิ่มขีดความสามารถและสามารถสรุปข้อถกเถียงออกมาเป็นฉันทามติได้ (Thompson, A. M., et al., 2007) การพึ่งพาทรัพยากรระหว่างกรมชลประทานและผู้มีส่วนได้เสีย เป็นการพึ่งพาแบบอาศัยกันและเป็นกลยุทธ์ที่นำมาใช้ในความร่วมมือที่เหมาะสมในสภาพการณ์ปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ ที่ได้เสนอกลยุทธ์ตามประเภทของการพึ่งพา ได้แก่ การพึ่งพาแบบอาศัยซึ่งกันและกัน (Symbiotic Interdependencies) โดย ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ อธิบายว่า ภายใต้การพึ่งพา เช่นนี้ สามารถใช้กลยุทธ์ 4 ข้อ ซึ่งสามารถจำแนกตามระดับความเป็นทางการ (Formality) ได้แก่ การสร้างชื่อเสียง การลดความรุนแรงของปัญหา การสร้างพันธมิตร และการควมรวมกิจการหรือการร่วมลงทุน (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2559) เมื่อพลวัตของความร่วมมือเกิดขึ้น การดำเนินการร่วมกันจะเป็นตัวกำหนดคุณภาพโดยรวมและขอบเขตของระเบียบการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือซึ่งจะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจนนำไปสู่ผลของความร่วมมือกันในการดำเนินการ ซึ่งผลของการดำเนินการนั้นจะกลับไปสู่พลวัตของความร่วมมือ และในขณะเดียวกันก็รับรู้หรือมีผลกระทบต่ออิทธิพลทางการเมือง กฎหมาย เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นพลวัตและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในพลวัตความร่วมมืออีกครั้ง สำหรับกระบวนการความร่วมมือกรณีพิเศษ กรมชลประทานจะมีส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหน่วยงานที่เป็นตัวขับเคลื่อนกระบวนการความร่วมมือเมื่อมีการร้องขอจากหน่วยงานของกรมชลประทานในพื้นที่หรือจากผู้ใช้น้ำ โดยร่วมมือกันดำเนินการตามกระบวนการความร่วมมือกรณีพิเศษ การนำกระบวนการความร่วมมือกรณีพิเศษมาใช้ บางกรณีไม่ได้ใช้ครบทั้งกระบวนการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหา ความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียเป็นหลัก การที่กรมชลประทานร่วมมือกับผู้มีส่วนได้เสียในการให้บริการสาธารณะนั้น นอกจากจะพึ่งพาทรัพยากรซึ่งกันและกันแล้วยังมีความต้องการที่จะแก้ปัญหาาร่วมกันหรือ

มีเป้าหมายร่วมกันในการบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพสูงสุดตามยุทธศาสตร์ของกรมชลประทาน ซึ่งสอดคล้องกับ Mandel, M. & Steelman, T., William, P. & Sullivan, H. ที่เสนอว่าแนวคิดความร่วมมือมีจุดเน้นสำคัญ คือ การมีความสนใจร่วมกัน (A shared concern) ต้องการที่จะแก้ปัญหาที่เผชิญอยู่ร่วมกัน (A common problem) หรือการมีเป้าหมายที่ต้องการบรรลุร่วมกัน (A common goal) ซึ่งจุดเน้นดังกล่าวนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลให้องค์การต่าง ๆ ตัดสินใจมาสร้างความร่วมมือกัน (Mandel, M. & Steelman, T., 2003); (William, P. & Sullivan, H., 2007)

สรุปและข้อเสนอแนะ

รูปแบบความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทานใช้กระบวนการส่งน้ำและบำรุงรักษา โดยเกษตรกรมีส่วนร่วมตามกระบวนการ 14 ขั้นตอน เป็นหลักและสนับสนุนด้วยกระบวนการความร่วมมือ (กรณีพิเศษ) ตามแต่กรณีหรือแยกกระบวนการความร่วมมือ (กรณีพิเศษ) ออกมาเมื่อมีการร้องขอ กรมชลประทานมีทรัพยากรไม่เพียงพอ โดยเฉพาะด้านบุคลากร จึงนำแนวคิดความร่วมมือมาประยุกต์ใช้ในการให้บริการสาธารณะ โดยใช้กฎหมาย พระราชบัญญัติ และข้อตกลงหรือฉันทามติให้ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้าร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำ จึงมีลักษณะบังคับให้ร่วมมือและเปิดโอกาสแบบสมัครใจให้ร่วมมือ ด้วยเหตุนี้กระบวนการความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทาน ที่มีลักษณะเป็นการเข้าร่วมกันสมัครใจถึงขั้นบังคับนั้นจึงทำให้ความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทานจึงยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ของ กรมชลประทาน ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 1) การขาดแคลนบุคลากรที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของบริบททางการเมือง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอัตรากำลังของกรมชลประทานและปัญหาความขัดแย้งระหว่าง กรมชลประทานและผู้ใช้ น้ำ หรือระหว่างผู้ใช้น้ำด้วยกันเอง กรมชลประทานควรให้ความสำคัญกับกองส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการจัดตั้งให้ถูกต้องตามกฎหมายมิใช่แค่จัดตั้งเป็นการภายในและเพิ่มจำนวนบุคลากรให้สอดคล้องกับภารกิจ เพราะเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนกระบวนการความร่วมมือของทุกหน่วยงานและทุกมิติของกรมชลประทาน ความต่อเนื่องของกระบวนการความร่วมมือและประสบการณ์ของบุคลากรในด้านความร่วมมือเป็นองค์ประกอบสำคัญในกระบวนการความร่วมมือนี้ กรมชลประทานควรกำหนดตำแหน่งและความก้าวหน้าของบุคลากรให้ชัดเจนและสร้างแรงจูงใจในการดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่หน่วยงาน ผูกอบรมให้ความรู้แก่ลูกจ้างชั่วคราวและอาสาสมัครกรมชลประทานให้สอดคล้องกับตำแหน่งและหน้าที่ของบุคลากร ในบริบทประเทศไทย 2) กรมชลประทานเป็นตัวแทนภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการให้บริการสาธารณะ เพราะมีอำนาจในการจัดสรรหรือควบคุมทรัพยากร และสามารถในการสร้างกฎระเบียบรวมทั้งการบังคับใช้กฎระเบียบนั้นด้วย ดังนั้น กรมชลประทานจึงควรใช้ประโยชน์จากจุดนี้ในการให้บริการสาธารณะโดยใช้แนวคิดความร่วมมือและเปิดโอกาส/บังคับให้ผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐอื่น ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรผู้ใช้น้ำ องค์กรภาคประชาชน ภาคประชาสังคม หรือหน่วยงานนอกภาครัฐให้เข้าร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทาน เปิดโอกาสให้บุคคล หรือองค์กรอื่น ๆ เข้าร่วมมือในการให้บริการสาธารณะอย่างสมัครใจ และให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำที่เหมาะสมกับพื้นที่ กรมชลประทานควรเปลี่ยนบทบาทจากการควบคุมเป็นการทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนานโยบายที่ประสบความสำเร็จผ่านภาคส่วนต่าง ๆ ให้อำนาจภาคประชาสังคมและภาคเอกชนให้มีความรับผิดชอบและมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจเพื่อสร้างความคล่องตัวในการบริหารจัดการ 3) ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ กรมชลประทานควรผูกอบรมและส่งเสริมให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคและพื้นที่ที่ได้เข้าใจเกี่ยวกับบริบททางสังคมของภูมิภาคหรือพื้นที่ที่ปฏิบัติงานนั้น โดยร่วมมือกับภาคประชาชน ภาคประชาสังคม หรือภาคเอกชนที่มีส่วนได้เสียในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทาน เช่น การลงพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ การเข้าร่วมกิจกรรมกับผู้

เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมในพื้นที่ที่จัดขึ้น การสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริการสาธารณะนั้นเป็นการสร้างความไว้วางใจและเชื่อมั่นต่อบุคลากรของกรมชลประทานและเป็นหัวใจของความร่วมมือนในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทาน อาสาสมัครชลประทาน เป็นบุคลากรที่มีบทบาทสำคัญในการประสานงานกับกรมชลประทานและ กลุ่มผู้ใช้น้ำ ควรส่งเสริมสนับสนุนและสร้างแรงจูงใจให้แก่อาสาสมัครชลประทาน โดยการสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และให้อำนาจการตัดสินใจเสมือนเป็นตัวแทนกรมชลประทานในการปฏิบัติงาน เช่น การเปิด - ปิดน้ำ การเป็นตัวแทนในการประชุมในพื้นที่ เป็นต้น ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำทฤษฎีการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ (Collaborative Governance) และทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร (Resource Dependence Theory) มาใช้ในการวิจัย ทำให้กระบวนการความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทานสนับสนุนทฤษฎีนี้ ดังนั้น การศึกษาในอนาคตจึงควรนำทฤษฎีการจัดการเครือข่ายมาใช้ในการศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะของกรมชลประทาน

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2563). การบริหารจัดการแหล่งน้ำทั้งระบบ. เรียกใช้เมื่อ 17 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://www.moac.go.th/a4policy-alltype-421291791792>
- ชาย โพธิสิตา. (2556). ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์ พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2559). ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ Modern Organization Theory. กรุงเทพมหานคร: บริษัท แซทโพร พริ้นติ้ง จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. เรียกใช้เมื่อ 25 มิถุนายน 2562 จาก <https://cdc.parliament.go.th>
- สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน. (2552). คู่มือการส่งน้ำและบำรุงรักษาโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมตามกระบวนการ 14 ขั้นตอน. กรุงเทพมหานคร: บริษัท บুম คัลเลอร์ โลว์ จำกัด.
- Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. Oxford University Press. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-572.
- Austin, J. E. (2000). Strategic collaboration between nonprofits and businesses. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 29(1), 69-97.
- Bano, M. (2018). Partnerships and the Good-Governance Agenda: Improving Service Delivery Through State-NGO Collaborations. *International Society for Third-Sector Research*, 30(6), 1270-1283.
- Caduff, C. (2010). Public prophylaxis: Pandemic influenza, pharmaceutical prevention and participatory governance. Department of Social and Cultural Anthropology, University of Zurich, Switzerland. *BioSocieties*, 5(2), 199-218.
- Dare, L. & Evans, M. (2017). Understanding water governance: the case of Australia's Murray-darling basin. Routledge Taylor & Francis Group, *Policy Studies*, 38(5), 411-417.
- Faulkner, D. & de Rond, M. (2000). Cooperative strategy: Economic, Business and Organizational issues. United Kingdom: Oxford University Press.
- Gray, B. (1985). Conditions facilitating interorganizational collaboration. *Human Relations*, 38(10), 911-936.



- Huxham, C. (1996). *Creating collaborative advantage*. (1 nd ed). London: SAGE Publications.
- Kekez, A., et al. (2018). Varieties of collaboration in public service delivery. *Routledge Taylor & Francis Group, Policy Design and Practice*, 1(4), 243-252.
- Kosec, M. & Wantchekon, L. (2018). Can information improve rural governance and service delivery? *World Development*, 125, 1-13. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.07.017>.
- Kvartiuk, V. (2016). Participation and Local Governance Outcomes: Evidence from Ukraine. *International Society for Third-Sector Research*, 27(3), 1123-1151.
- Mandel, M. & Steelman, T. (2003). Understanding What Can Be Accomplished through Interorganizational Innovations The Importance of Typologies, Context, and Management Strategies. *Public Management Review*, 5(2), 197-224.
- Merriam, S. B. (1988). *Case Study Research in Education: A Qualitative. Approach*. Jossey-Bass: San Francisco.
- Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis. An Expanded Sourcebook* (2nd ed). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Pollitt, C. (2003). Public management reform: reliable knowledge and international experience. *OECD Journal on Budgeting*, 3(3), 121-134.
- Ragin, C. C. (1989). The Logic of Comparative Method and the Algebra of Logic. *Journal of Quantitative Anthropology*, 1 (4), 373-389.
- Ragin, C. C., et al. (2003). Complexity, generality, and qualitative comparative analysis. *Field Methods*, 15(4), 323-340.
- Resurreccion, B. P., et al. (2004). Officialising strategies: participatory processes and gender in Thailand's water resources sector. *Routledge Taylor & Francis Group, Development in Practice*, 14(4), 521-532.
- Rihoux, B. & Ragin, C. C. (2009). *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis and Related Techniques*. California: SAGE Publication, Inc.
- Selsky, J. W. & Parker, B. (2005). Cross-sector partnerships to address social issues: Challenges to theory and practice. *Journal of management*, 31(6), 849-873.
- Singh, M., et al. (2014). Cultivating "success" and "failure" in policy: participatory irrigation management in Nepal. *Routledge Taylor & Francis Group, Development in Practice*, 24 (2), 155-173.
- Thompson, A. M., et al. (2007). Conceptualizing and Measuring Collaboration . *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 23-56.
- Tonon, G. . (2017). *Quality of Life in Communities of Latin Countries*. Switzerland: Springer International Publishing AG.
- William, P. & Sullivan, H. (2007). *Working in Collaboration: Learning from Theory and Practice*. Cardiff: National Leadership and Innovation Agency for Healthcare.